

LAS ACTAS DE LA PONENCIA CONSTITUCIONAL

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martínez

Las actas que publicamos se refieren a las dos fases del trabajo de la ponencia constitucional que se extienden respectivamente desde el 10 de agosto al 17 de noviembre de 1977 y desde el 6 de marzo de 1978 al 10 de abril de 1978. En esta última sesión se firmó el texto del Informe de la ponencia que sería discutida después, a partir del 5 de mayo, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas. La ponencia fue elegida en la sesión de constitución de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas celebrada el 10 de agosto de 1977. Después de la elección del presidente y de la mesa de la Comisión, donde D. Emilio Attard Alonso obtuvo 19 votos para la presidencia, se pasó a votar la ponencia, tras unas palabras de salutación del Presidente. Se propuso que el número de miembros fuera de siete y, tras una intervención en contra de D. Enrique Tierno, se adoptó por gran mayoría esa decisión. Se emitieron 36 votos: 17 a favor de los Señores Herrero Rodríguez de Miñón y Pérez Llorca, 16 a favor de los señores Cisneros, Peces-Barba, Roca y Solé Tura, 2 a favor del Sr. Fraga y uno en blanco.

En las negociaciones previas la propuesta inicial fue que la ponencia tuviera cinco miembros, tres de UCD y dos del PSOE, con lo que sólo estarían presentes los dos grandes partidos. Pensamos que no era una buena propuesta porque dejaba fuera a AP, a los comunistas y a los nacionalistas. Otras opciones no se consideraron. Ante la resistencia de UCD a ceder alguno de

sus tres puestos, el PSOE cedió uno y de esta forma se incorporarían el Sr. Solé Tura por los comunistas, el Sr. Roca por la minoría vasco-catalana y el Sr. Fraga por Alianza Popular. Los dos ponentes socialistas iniciales íbamos a ser Alfonso Guerra y quien esto escribe y, al reducirse el número, se quedó fuera el Sr. Guerra por decisión de la Comisión Ejecutiva, a propuesta del mismo Alfonso Guerra.

Hubo un intento de D. Enrique Tierno Galván de estar entre los ponentes, pero lo reducido de la representación del Partido Socialista Popular y la necesidad de presentar una única voz socialista aconsejó evitar esa presencia. A lo largo de los debates de la Constitución se produjo el acuerdo PSP-PSOE, con la integración del primero, y eso facilitó mucho la colaboración entre los dos sectores. Así, pedí a D. Enrique que redactase, en nombre de los socialistas, un anteproyecto de preámbulo, que se discutió en la ponencia y fue la base del texto definitivo.

También, a veces, se ha comentado la ausencia de un ponente del PNV, e incluso ellos a posteriori han señalado esa ausencia por ser no deseados y como responsable de su incomunicación con el modelo constitucional. Estamos ante reconstrucciones «post factum» justificadoras del rechazo constitucional de los nacionalistas vascos, que tiene causas y orígenes muy diferentes y ajenos a esta alegación. No existía ninguna razón objetiva para que hubiera dos representantes nacionalistas, dado el número de escaños obtenidos. Además, nacionalistas vascos y catalanes, que compartían un mismo grupo parlamentario, se pusieron de acuerdo para que el Sr. Roca les representase. En el fondo, nunca quisieron ser participantes desde el punto de vista interno: siempre actuaron desde fuera, con un punto de vista externo y desde la mentalidad del pacto con la Corona.

Los trabajos de la ponencia se iniciaron el 22 de agosto, para dar tiempo a los diversos grupos parlamentarios a preparar textos para el debate del anteproyecto de Constitución que se nos había encargado. En realidad, la ponencia realizaba, por encargo de los grupos que formaban la Comisión, una tarea preparlamentaria en esa primera e inicial fase, que en un procedimiento legislativo normal se hacía por el Gobierno (proyectos de ley) o por cada grupo parlamentario (proposición de ley).

Estábamos ante un procedimiento de redacción total de la Constitución en sede parlamentaria y, así, la ponencia asumía el trabajo por delegación de un órgano del poder constituyente, que era la Comisión.

Previamente, el 10 de agosto, concluida la sesión, se reunió la Mesa de la Comisión con los siete ponentes electos. En esa reunión se decidió preparar un esquema general de materias y convocar la primera reunión de trabajo para el día 22.

En esa reunión inicial se tomaron importantes decisiones de procedimiento. En primer lugar y por unanimidad se decidió dar carácter confidencial a todos los trabajos de la ponencia. Queríamos evitar las críticas prematuras, las presiones de unos y de otros y los debates públicos estériles. La confidencialidad incluía las propuestas que cada grupo plantease, las deliberaciones internas de la ponencia y los acuerdos que se alcanzasen. Tampoco se darían comunicados a la prensa ni se harían declaraciones por parte de ningún ponente sobre temas constitucionales. Estas limitaciones afectaban a los ponentes, pero no impedían que los grupos parlamentarios y los partidos que les sustentaban pudieran hacer públicas sus posiciones. Además del carácter confidencial ya señalado se tomaron diversos acuerdos de carácter técnico y experimental y también uno más de fondo, que se refería a la presencia del Presidente de la Comisión, D. Emilio Attard, en las sesiones de la ponencia. Las de tipo más formal se referían a la adopción de una minuta sobre los acuerdos alcanzados en cada sesión, que se aprobaría en la siguiente y cuyo conjunto se acabó denominando actas de las reuniones. Se decidió asimismo que se elaboraría un texto único y sistemático y no un conjunto de leyes Constitucionales, al estilo de la IIIª República francesa. Respecto al calendario, se decidió que se celebrarían sesiones de mañana y tarde los martes y jueves y, si era necesario, en la mañana de los viernes. El calendario se corregiría si alguno de los presentes tenía presencias necesarias en otros órganos de la Cámara, especialmente en la Comisión de Reglamento.

En relación con la forma de trabajar, con el plan de trabajo, se decidió la intervención de todos los ponentes en cada debate de los títulos o capítulos que se fijasen. La iniciaríamos por el Título después llamado Preliminar, que se identificó como el de los Principios generales o fundamentales. Se decidió que inmediatamente se pasaría al estudio de los poderes de la Jefatura del Estado.

En relación con la pretensión del Presidente Sr. Attard de asistir a las reuniones se produjo un cierto malestar entre los miembros de la ponencia, incluidos los de UCD, o al menos eso es lo que manifestaron. Hubiera sido una presencia excesiva de UCD, con cuatro miembros, fuera de toda proporción con su fuerza parlamentaria y con un Gobierno sin mayoría absoluta. Pedimos a los ponentes de UCD que ellos le hicieran ver lo excesivo de la pretensión, actuación que se realizó. La decisión final fue que el Presidente presidiese aquella sesión inicial y la final de la ponencia. El resto de las sesiones, en ausencia del Presidente, serían presididas por turno por los distintos ponentes, según el orden alfabético.

Las reuniones de la ponencia se celebraron con la asistencia técnica de tres Letrados, los Sres. Serrano Alberca, Rubio Llorente y Garrido Falla -miembro ya fallecido de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas-. Su gran formación jurídica, su sentido común y su prudencia fueron en todo momento de gran ayuda para el trabajo encomendado.

Las reuniones en la primera parte se celebraban en una antigua sala de ponencias que se encontraba en el primer edificio de la Carrera de San Jerónimo, exactamente encima del despacho del Presidente del Congreso. Era una sala con una larga y sólida mesa, con muebles clásicos y con unos sillones no demasiado cómodos ni funcionales. Allí pasamos tres días a la semana desde el 22 de agosto hasta el 17 de noviembre, es decir, más de dos meses¹. Cada ponente solía presentar un texto, completo o parcial, a un título o a un capítulo, aunque solamente el Sr. Fraga y el autor de estas líneas presentaron propuestas a todos los temas. En las actas que reflejaban los acuerdos se publicaba también el texto literal de los artículos aprobados.

Durante los debates de esa primera parte, que concluyó con el Anteproyecto de Constitución que se publicó el 5 de enero de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes, el Sr. Fraga Iribarne, en varios temas como en el Defensor del Pueblo, apoyó las posiciones de los Sres. Roca, Solé Tura y Peces-Barba, frente a los tres ponentes de UCD, sin duda para poner de relieve lo deci-

¹ Sobre los trabajos de la ponencia hay pocos textos completos. Se puede señalar GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ (1988), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

sivo de su posición entre los dos bloques formados por tres ponentes cada uno.

En la segunda fase del proceso constituyente los actos se inician con la sesión del 6 de marzo, de nuevo en la sala del Congreso. Sin embargo, estas sesiones no fueron las primeras de esa segunda fase. Una vez acabado el plazo de presentación de enmiendas, se volvió a reunir la ponencia, ya en un trabajo parlamentario, para comparar el texto del anteproyecto con las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios y por los diputados individuales y con los votos particulares mantenidos por los ponentes. Tuvi-mos algunas reuniones en el Parador Nacional de Gredos en dos o tres días, en torno al 16 de febrero, donde se produjo una evolución de la actuación del ponente Sr. Fraga, que coincidió casi siempre con la posición de los ponentes de UCD. Sin embargo, esas sesiones no se transcribieron en actas pese a su importancia porque significaron no sólo un cambio de mayoría, sino una modificación del consenso que se consiguió durante la elaboración del anteproyecto. Por esa razón, en el acta de la sesión del 6 de marzo de 1978, primera entre las que se transcriben en esta segunda fase, se plantea la retirada del ponente socialista de la ponencia porque se ha roto el consenso originariamente alcanzado, por lo que «...considera inútil su presencia en la Ponencia por el carácter no constructivo del trabajo de ésta...».

Todos los demás ponentes solicitan la reconsideración de la decisión, lo que no se produjo, no estando ya presente en la siguiente sesión del día 7 de marzo. Naturalmente, las razones de principio tenían también un componente estratégico que luego fue decisivo en el nuevo rumbo que tuvieron los debates a partir de los que se produjeron pasados los 20 primeros artículos en el debate de la Comisión.

Creo que no estaba previsto hacer actas de esta segunda fase, porque el resultado de los acuerdos se reflejaría en el Informe de la Ponencia, texto ya parlamentario, que serviría de base a los trabajos de la Comisión. Sin embargo, las nuevas circunstancias producidas por el abandono de la ponencia exigieron la documentación de los acuerdos y de las diferentes tomas de posición de cada ponente. La prueba de esta diferente forma de trabajo en esta segunda fase, con sustitución de las actas por el texto del informe, es que cuando se produce el abandono de la ponencia ya solo quedaba la revi-

sión del Título VIII del anteproyecto y algunos pequeños flecos de los Tratados Internacionales y de algún derecho como el derecho a la educación. El resto, reflejado en el informe tratado con anterioridad, no se recoge en actas.

En la sesión del 16 de marzo, el ponente socialista se reincorpora a la ponencia con el exclusivo fin de firmarla.

Los trabajos estaban terminados y no fue posible en ese momento una reconsideración de algunos temas, lo que se produciría después.

Firmado el informe de la ponencia y tras los trámites formales de su publicación y de la reserva de mantenimiento de enmiendas y de votos particulares se iniciaron el 5 de mayo los debates en el pleno de la Comisión, presidida por D. Emilio Attard.